अध्याय 1: प्रस्तावना

भारतीय अर्थव्यवस्था आज उभरते बाजार में सबसे तेजी से बढ़ने वाली अर्थव्यवस्थाओं में से एक है, जिसका महत्वपूर्ण कारण अंतर्राष्ट्रीय बाजार में तीव्र वृद्धि है। उच्च स्पर्धा वाले वैश्विक बाजार में निर्यात वृद्धि की वर्तमान गति को बनाए रखने के लिए संबद्ध लागत में कमी करने की आवश्यकता है।

व्यापार सुविधा का लक्ष्य न्यूनतम लागत पर वस्तुओं की मंजूरी और सीमापार भेजना सुनिश्चित करना है। यह वैश्विक व्यापार के दौरान प्रक्रियाओं के सरलीकरण और लागत में कमी हेतु सभी गतिविधियों को दर्शाने वाला शब्द है। व्यापार प्रक्रिया के किसी भी चरण में व्यर्थ समय में कमी अंतरण लागत कम करेगा और अंतर्राष्ट्रीय बाजार में भारतीय वस्तुओं की मूल्य प्रतिस्पर्धा बढ़ायेगा और सामान्यतः व्यापार में सुविधा देगा। देरी से न केवल अनुपालन लागत बढ़ती है बल्कि सीमापार प्रभावी व्यापार में पत्तनों पर भीड़-भाड़ जैसी बाधाओं को भी बढ़ाती है।

व्यापार प्रोत्साहन के उपाय के रूप में, व्यापार सुविधा को व्यापार उदारीकरण में अंतर्राष्ट्रीय समुदाय द्वारा दिये गये महत्व के कारण अभी पिछले कुछ सालों में व्यापार पर बहुआयामी चर्चा में विशेष महत्व दिया गया।

1.1 पूर्वाभास

आयात और निर्यात से जुड़ी जटिल निर्धारण प्रक्रियाओं, घटिया बुनियादी ढाँचे, भारी दस्तावेज आवश्यकताओं और अविश्वसनीय ईडीआई माहौल ने निष्पलता को बढ़ाया तथा अनुपालन माहौल को जटिल बना दिया। अंतरण लागत और कारोबार करने वाली लागत में कमी न केवल निर्यात बढ़ाने बल्कि बेहतर घरेलू व्यापार हेतु एक उपयुक्त ढाँचे बनाने हेतु भी महत्वपूर्ण है।

भारत दिसम्बर 1996 में व्यापार सुविधा पर सार्वजनिक बातचीत का हिस्सा रहा है जब सिंगापुर में डब्ल्यूटीओ मिनिस्ट्रियल कांफ्रेंस हुआ था। कई वर्षों से भारत ने प्रक्रियागत जटिलताओं को सरल और युक्तियुक्त बनाकर व्यापार उदारीकरण हेतु कई कदम उठाए हैं। अंतर्निहित लागत और समय में कमी करने हेतु एक दक्ष एवं प्रभावी

व्यापार सुविधा केंद्र बनाए जाने की आवश्यकता है। अधिक उदार व्यापार नीति अपनाने के साथ मिलकर व्यापार सुविधा हेतु पिछले दशकों के दौरान उठाए गए कदम इस बात की पुष्टि करते हैं। कुछ महत्वपूर्ण व्यापार सुविधा उपाय हैं (i) नियमों और प्रक्रियाओं का सरलीहकरण, (ii) आईटी कदम जैसे- भारतीय सीमा शुल्क इलेक्ट्रॉनिक डाटा अंतरण प्रणाली (आईसीईएस), एक इलेक्ट्रॉनिक कॉमर्स पोर्टल (भारतीय सीमा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क) गेटवे (आइसगेट) शुरू करना, जोखिम प्रबंधन प्रणाली (आरएमएस), ग्रेपनेट, एपीईडीए[1] द्वारा विकसित एक इंटरनेट आधारित इलेक्ट्रॉनिक सॉफ्टवेयर प्रणाली, ऑनलाइन सेज, डीजीएफटी (ईडीआई), इलेक्ट्रॉनिक बैंक वसूली प्रमाणपत्र (ई-बीआरसी) और पोर्ट कम्युनिटी सिस्टम (पीसीएस)। इन सुविधा उपायों का सारबद्ध विवरण परिशिष्ट 1 में संलग्न है।

'सीमापार व्यापार'[2] के संदर्भ में भारत का निष्पादन नहीं बढ़ रहा है और विश्व बैंक के अनुसार 2015 के लिए 189 देशों में इसकी स्थान 126 थी। सरकार द्वारा आईटी गतिविधियों और विभिन्न सुविधा उपाय लागू करने के बावजूद पिछले 4 वर्षों में आयात एवं निर्यात हेतु अपेक्षित दस्तावेजों की संख्या, लियागया समय और आयात एवं निर्यात की लागतकी स्थिति अभी भी वैसी ही है (परिशिष्ट 2)।

इसके अतिरिक्त, व्यापार सुविधा के कारण दिसम्बर 2013 में विश्व व्यापार संगठन (डब्ल्यूटीओ) के बाली मिनिस्ट्रियल कांफ्रेंस में भारत सहित सदस्य देशों द्वारा व्यापार सुविधा की वर्धित चलन पर करार किया गया। इसके लिए सीमाशुल्क एवं अन्य सीमा प्रक्रियाओं पर भारत को प्रतिबद्ध बनाने की आवश्यकता है जो एक-दूसरे को जोड़ना, प्रकाशन और सदस्यों को सूचना उपलब्धता, एक अग्रिम शासन तंत्र प्रदान करना, एक अपील और/या समीक्षा तंत्र, शुल्क के अलावा शुल्क और प्रभार लगाना, तीव्र निकासी एवं वस्तुओ की मंजूरी, सदस्यों के बीच सीमा एजेंसी सहयोग, आयात, निर्यात और लेन-देन औपचारिकताओं की घटनाओं और जटिलताओं को कम करना और दस्तावेजी आवश्यकताओं को कम करना शामिल है।

[1] कृषि एवं प्रसंस्कृत खाद्य उत्पाद निर्यात विकास प्राधिकरण

[2] डुइंग बिजनेश, विश्व बैंक 2015

1.2 व्यापार सुविधा करार – विश्व व्यापार संगठन

दिसम्बर 1996 में डब्ल्यूटीओ सिंगापुर मिनिस्ट्रियल कांफ्रेंस में की गई चर्चा की परिणाति में दिसम्बर 2013 में विश्व व्यापार संगठन (डब्ल्यूटीओ) के सदस्यों के बाली मिनिस्ट्रियल कांफ्रेंस में भारत सहित सदस्य देशों द्वारा व्यापार सुविधा को मुद्रा अर्जित करने वाली महत्वपूर्ण और स्वतंत्र धारणा के रूप में व्यापार सुविधा करार पर सहमति दी गई। इसके लिए सीमाशुल्क और अन्य सीमा प्रक्रियाओं जो दूसरों से जुड़े हों, सूचना का प्रकाशन तथा सदस्यों को उपलब्ध कराने, अद्यतित शासन तंत्र, एक अपील और/या समीक्षा तंत्र प्रदान करने, शुल्कों के अलावा फिस या अन्य प्रभारों को विनियमित करने, वस्तुओं की तेज निकासी और मंजूरी, सदस्यों के बीच सीमा एजेंसी सहयोग, आयात, निर्यात और पारवहन औपचारिकताओं की जटिलता और इन घटनाओं को कम करने तथा दस्तावेज-आवश्यकताओं के सरलीकरण पर भारत को प्रतिबद्ध होने की आवश्यकता है जैसा कि परिशिष्ट 3 में दर्शाया गया है।

हालांकि भारत पहले से ही इन कई उपायों कार्यान्वयन की प्रक्रिया में है, व्यापार सुविधाकरापर अपनी जरूयतों को पूरा करने के लिए भारत को दूर करने वाली मौजूदा सुविधा उपायों की समीक्षा की जानी चाहिए। अंतर्राष्ट्रीय रूप से सहमत समय-सीमा के भीतर इन प्रावधानों और शर्तों का प्रभावी कार्यान्वयन अत्यधिक चुनौतीपूर्ण हो सकता है।

निहित मुद्दों भारतीय उत्पादकों, निर्यातकों और आयातकों की प्रतिस्पर्धा पर सीधा प्रभाव था जिसने उनके उत्पाद लागत को प्रभावित किया। निर्यात और अन्य आगामी देयताओं/शुद्ध विदेशी मुद्रा अर्जन मे सही नहीं था जो भारत सरकार की सीमाशुल्क छूट/रियायत योजनाओं का लाभ लेते समय छोड़ गए राजस्व की सूचना देता है। आयात सुविधाकरण ने बाजार पहुंच और घरेलू प्रतिस्पर्धा को प्रभावी किया जबकि निर्यात सुविधाकरण ने उत्पादकता, कर राजस्व, वृद्धि आदि को प्रभावित किया।

डीओसी इष्टतम व्यापार आय तथा सम्बन्धित आर्थिक वृद्धि के लिए डब्ल्यूटीओ करार में की गई प्रतिबद्धताओं के क्रियान्वयन हेतु विस्तृत समय सीमा बना सकता है।

डीओआर ने अपने उत्तर (जनवरी 2015) में कहा कि डीओसी डब्ल्यूटीओ व्यापार सुविधा के क्रियान्वयन हेतु समय सीमा के लिए उत्तरदायी होगा।

डीओसी का उत्तर प्रतीक्षित है।

1.3 व्यापार सुविधा की रूपरेखा

व्यापार सुविधा प्रक्रिया में मुख्य पणधारक निम्नलिखित है:

व्यापार सुविधा की रूपरेखा में निम्नलिखित के माध्यम से संव्यवहार लागत तथा समय में कमी सम्मिलित है।

I. संबंधित पणधारियों, विनियामकों तथा मूलभूत सुविधा प्रदात्ता का समेकन।
II. निर्यात तथा आयात की ऑनलाइन मंजूरी।
III. सत्वों की आधिकारिक मान्यता ।
IV. टैरिफ सूचना का सामंजस्य।
V. जोखिम आधारित आन्तरिक नियंत्रण तथा लेखापरीक्षा।

1.4 लेखापरीखा कार्यक्षेत्र, कार्य-प्रणाली तथा मानदंड

इस निष्पादन लेखापरीक्षा ने सीमा पार व्यापार के साथ संलग्न विलम्बता तथा लागत को कम करने तथा विभिन्न व्यापार सुविधा उपायों के क्रियान्वयन में सीमा शुल्क प्रक्रियाओं को कारगर बनाने के लिए वाणिज्यिक विभाग तथा राजस्व विभाग द्वारा किए विभिन्न उपायों को कवर किया। जैसाकि आयात मंजूरी में सम्मिलित विधिक तथा प्रक्रियात्मक जटिलताओं और अनुवर्ती समय के मामलें निर्यात मंजूरी के मामले से बहुत अधिक है तथापि, निष्पादन लेखापरीक्षा का मुख्य केंद्र-बिन्दु तथा रूझान कुछ व्यापार सुविधा उपायो के क्रियान्वयन पर था।

डीओआर, सीबीईसी, डीओसी तथा डीजीएफटी के साथ प्रविष्टि सम्मेलन 4 जून 2014 को आयोजित की गई थी। लेखापरीक्षा उद्देश्यों तथा लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली की प्रविष्टि सम्मेलन के दौरान चर्चा की गई थी। निष्पादन लेखापरीक्षा को डीओआर, डीओसी तथा पणधारकों से 2010-11 से 2013-14 की समयावधि के आंकडों को सम्मिलित करते हुए जून 2014 से सितम्बर 2014 में किया गया। लेखापरीक्षा समापन के पूर्व डीओसी को व्यापार सुविधा पर एक प्रश्नावली जारी की गई। डीओसी ने संव्यवहार लागत मामलों के समन्वय, व्यापार सुविधा पर की गई। देयताओं आदि से संबंधित मामलों पर कोई उत्तर नहीं दिया। लेखापरीक्षा आपत्तियों तथा सिफारिशें की ड्राफ्ट रिपोर्ट 12 दिसम्बर 2014 को डीओआर/डीओसी को जारी की गई थी। डीओसी/डीओआर से क्रमश: 13 जनवरी 2015 तथा 15 जनवरी 2015 को प्रारंभिक उत्तर प्राप्त किए गए। निकासी कांफ्रेस 16 जनवरी 2015 को आयोजित की गई। 21 जनवरी 2015 को अंतिम टिप्पणियों के लिए डीओसी/डीओआर को ड्राफ्ट पीए रिपोर्ट

पुन: भेजी गई। पुन: डीजीएफटी तथा डीओआर से क्रमश: 30 जनवरी 2015 तथा 10 फरवरी 2015 को उत्तर प्राप्त किए गए।

लेखापरीक्षा अवधि के दौरान संव्यवहार लागत निकालने के लिए एमओसीएण्डआई तथा इसकी टास्क फोर्सो द्वारा अपनाई गई इसी प्रकार की कार्यप्रणालियों की जांच करने के लिए फेडरेशन ऑफ इंडियन एक्सपोर्ट आर्गेनाइजेशन (एफआईईओ) तथा पीएचडी चेम्बर ऑफ कॉमर्स के माध्यम से उत्पादन, आयातक तथा निर्यातकों का प्रश्नावली आधारित फीडबैक सर्वेक्षण भी किया गया था। कार्यप्रणालियों में अनियमितताओं, कमी तथा संव्यवहार लागत रिपोर्टों के कार्यान्वयन को निष्पादन लेखापरीक्षा में उजागर किया गया है।

निष्पादन लेखापरीक्षा ने डीओसी/डीओआर द्वारा विदेशी व्यापार नीति, परिपत्रों, दिशा-निर्देशों, पब्लिक नोटिस तथा बैठक के कार्यकृत आदि के माध्यम से संचारित और विभिन्न पणधारियों से 2010-11 से 2013-14 की समयावधि के लिए एकत्रित डाटा का विश्लेषण करके व्यापार सुविधाकरण उपायों के क्रियान्वयन की जांच की।

आयात तथा निर्यात प्रेषणों की मंजूरी में कस्टम तथा पत्तनों में विभिन्न स्तरो पर लिए गए सम्पूर्ण समय का विश्लेषण करके इस निष्पादन लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान एक समय रिलीज अध्ययन भी किया गया था।

1.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा को एफटीपी (2009-14) के समतुल्य एक आश्वासन प्राप्त करने के लिए किया गया है:

1. बोर्ड द्वारा क्रियान्वित विभिन्न आयात तथा निर्यात व्यापार सुविधा उपायों ने अभीष्ट परिणाम दिए थे।
2. विभिन्न पणधारक अर्थात पोर्ट, एयरपोर्ट, कस्टम विभाग, वाणिज्यिक विभाग (डीओसी), बैंक तथा अन्य संगठन व्यापार सुविधा बढ़ाने के लिए समन्वित तरीके से कार्य करते है।
3. मौजूदा तंत्र व्यापार सुविधा उपायों के क्रियान्वयन की मॉनीटरिंग में प्रभावी है।

4. बोर्ड के परिपत्रों/दिशा–निर्देशो को प्रभावी रूप से क्रियान्वित किया गया है तथा क्या बोर्ड द्वारा निर्धारित लक्ष्य प्राप्त किए गए है।
5. सुविधा से सम्बन्धित शिकायतों के समय पर तथा प्रभावी निवारण के लिए उपयुक्त तथा प्रभावी तंत्र विद्यमान है।

1.6 लेखापरीक्षा कवरेज

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान दस समुद्री कमिश्नरियों, सात वायु कमिश्नरियों, सात भूमि कंटेनर डिपो (आईसीडी) पर व्यापार सुविधा उपायों के रिकॉर्ड की जांच की गई थी। इस निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन ने विदेश व्यापार नितियों 2004-09/2009-14, भारत सरकार (व्यापर क्षेत्र) नियमावली, सामरिक योजना, परिणामी बजट, परिणामी फ्रेमवर्क दस्तावेत, एमओसीएंडआई की सुविधा रिपोर्ट, संव्यवहार लागत पर आरबीआई रिपोर्ट, योजना आयोग की रिपोर्ट, पिछले दस वर्षों में संव्यवहार लागत पर डीओसी/डीजीएफटी द्वारा बनाई गई तीन रिपोर्ट, डब्ल्यूटीओ के लिए व्यापार सुविधा तथा की गई प्रतिबद्धताओं के लिए बैंकग्राउंड टिप्पणियों से प्रमाणित प्रणालीगत मेक्रो तथा लेन-देन मामलों पर अपने अवलोकनो को बेंचमार्क किया। इसके अलावा, इस निष्पादन लेखापरीक्षा में निम्नलिखित पणधारको को भी कवर किया गया अर्थात:

1. कंटेनर मालभाड़ा स्टेशन (सीएफएस)
2. खाद्य सुरक्षा तथा भारतीय मानक प्राधिकरण के आयुक्त का कार्यालय
3. प्लांट संगरोधन तथा प्रमाणीकरण सेवा, संमरोधन अधिकारी का कार्यालय
4. पशु संगरोधन तथा प्रमाणीकरण सेवा, संगरोधन अधिकारी का कार्यालय
5. सहायक ड्रग कन्ट्रोलर, केन्द्रीय ड्रग मानक नियंत्रण संगठन का कार्यालय
6. यातायात प्रबंधक, पोर्ट इस्ट का कार्यालय
7. वरिष्ठ प्रबंधक (कारगो), भारतीय एयरपोर्ट प्राधिकरण का कार्यालय
8. चयनित आयातक/निर्यातक
9. वाइल्ड लाइफ कार्यालय
10. वाणिज्यिक विभाग